Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2452**

16. Wahlperiode 25. 08. 2006

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

A. Problem und Ziel

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen vom 26. September 1991 (Überstellungsausführungsgesetz – ÜAG, BGBl. I S. 1954) ist auf die nach § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) zwingend vorgeschriebene gerichtliche Prüfung der Zulässigkeit über die weitere Vollstreckung im Ausland verzichtet worden, da nach dem Übereinkommen eine Überstellung nur mit ausdrücklicher Zustimmung der verurteilten Person erfolgen kann.

Da jedoch das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1997 unter anderem im Falle einer bestandskräftigen Ausweisungsverfügung eine Überstellung auch gegen den Willen der verurteilten Person ermöglicht (Artikel 3 des Zusatzprotokolls), ist eine Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes mit der Folge der Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung unerlässlich. Diese soll – durch Änderung des § 71 Abs. 4 IRG – sowohl in den durch das Zusatzprotokoll erfassten Fällen als auch im sonstigen Anwendungsbereich des § 71 IRG zukünftig durch das zuständige Oberlandesgericht getroffen werden.

B. Lösung

Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes zwecks Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung bei der Anwendung von Fällen nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls bei gleichzeitiger Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit auf die Oberlandesgerichte durch eine Änderung des § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsaufgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Keiner

E. Sonstige Kosten

Für die sozialen Sicherungssysteme und die Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, entstehen keine Kosten. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 25. August 2006

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Überstellungsausführungsgesetzes und des
Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 824. Sitzung am 7. Juli 2006 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes

Das Überstellungsausführungsgesetz vom 26. September 1991 (BGBl. I S. 1954, 1992 I S. 232, 1994 I S. 1425) wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

   „Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 und des Schengener Durchführungsübereinkommens (Überstellungsausführungsgesetz – ÜAG)“.

2. Die §§ 1 und 2 werden durch folgende §§ 1 bis 3 ersetzt:

   „§ 1

   Dieses Gesetz gilt für Vollstreckungsersuchen nach dem Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen (BGBl. 1991 II S. 1007) (Übereinkommen), nach dem Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (BGBl. 2002 II S. 2886) (Zusatzprotokoll) und nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993 II S. 1010).

   § 2

   (1) Bei Vollstreckungsersuchen nach dem Übereinkommen, nach Artikel 2 des Zusatzprotokolls und nach den Artikeln 68 und 69 des Schengener Durchführungsübereinkommens ist § 71 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen nicht anzuwenden.

   (2) Bei Vollstreckungsersuchen nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls ist § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen anzuwenden.

   § 3

   (1) Die Zustimmung nach Artikel 7 Abs. 1 des Übereinkommens ist nach Belehrung zu Protokoll eines Richters zu erklären. Das Einverständnis kann nicht widerrufen werden.

   (2) Absatz 1 ist auf Vollstreckungsersuchen nach den Artikeln 2 und 3 des Zusatzprotokolls und nach den Artikeln 68 und 69 des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht anzuwenden.“

3. Die bisherigen §§ 3 bis 15 werden die §§ 4 bis 16.
4. Im neuen § 7 Abs. 2 werden in Satz 1 die Angabe „§ 10“ durch die Angabe „§ 11“ und in Satz 2 die Angabe „§ 4“ durch die Angabe „§ 5“ ersetzt.
5. Im neuen § 9 werden in Absatz 2 Satz 2 die Angabe „§ 7“ durch die Angabe „§ 8“ und in Absatz 4 Satz 3 die Angabe „§ 5“ durch die Angabe „§ 6“ ersetzt.
6. Im neuen § 12 Abs. 1 wird die Angabe „§ 4“ durch die Angabe „§ 5“ ersetzt.
7. Im neuen § 14 werden in Absatz 1 die Angabe „§ 6“ durch die Angabe „§ 7“ und in Absatz 2 Satz 1 die Angabe „§ 4“ durch die Angabe „§ 5“ ersetzt.

Artikel 2
Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

§ 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juli 2005 (BGBl. I S. 2189) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 2 wird das Wort „Landgericht“ durch das Wort „Oberlandesgericht“ ersetzt.
2. In Satz 4 werden vor der Angabe „§ 30 Abs. 2 Satz 2 und 4, Abs. 3“ die Angabe „§ 13 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2,“ eingefügt, nach der Angabe „§ 31 Abs. 1 und 4,“ die Angabe „§ 33,“ angefügt, die Angabe „§ 50 Satz 2“ gestrichen und die Angabe „§§ 53, 55 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 53“ ersetzt.

Artikel 3
Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt an dem Tag in Kraft, an dem das Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zu dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen nach seinem Artikel 4 in Kraft tritt.

(2) Der Tag, an dem dieses Gesetz in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.

Begründung

Zu Artikel 1

Im Gegensatz zu dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 verzichtet das Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 in bestimmten Fällen auf das Erfordernis der Zustimmung der verurteilten Person zur Strafverbüßung im Heimatland.

Dem trägt – neben einer durch § 1 vorab vorgenommenen Klarstellung des auch für das Zusatzprotokoll und das Schengener Durchführungsübereinkommen geltenden Anwendungsbereiches des Überstellungsausführungsgesetzes (ÜAG, BGBl. 1991 I S. 1954) – die Neufassung von § 2 ÜAG Rechnung, indem in Absatz 1 geregelt wird, dass auf Vollstreckungsersuchen nach dem Übereinkommen von 1983 – wie schon nach der bisherigen Fassung des § 1 ÜAG – § 71 Abs. 3 und 4 IRG keine Anwendung findet. Gleiches gilt für Fluchtfälle nach Artikel 2 des Zusatzprotokolls und den Artikeln 68 und 69 des Schengener Durchführungsübereinkommens. § 2 Abs. 2 stellt dagegen – aus einem Rückschluss zu Absatz 1 folgend letztlich deklaratorisch – klar, dass bei Vollstreckungsersuchen nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls die Notwendigkeit einer gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung besteht.

Angesichts der erheblichen Tragweite, die der Entscheidung über die Vollstreckung einer Sanktion im Ausland für den Verurteilten zukommt, macht § 71 Abs. 4 Satz 1 IRG das Ersuchen um Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Sanktion davon abhängig, dass die Zulässigkeit der Vollstreckung im Ausland von einem Gericht festgestellt worden ist. Das ÜAG sieht in seinem bisherigen § 1 (künftig § 2 Abs. 1) jedoch vor, dass § 71 Abs. 3 und 4 IRG für die vom Übereinkommen erfassten Fälle keine Anwendung findet. Während die Festlegung, dass Absatz 3 keine Anwendung findet, im Hinblick auf den Inhalt des Übereinkommens und § 1 Abs. 3 IRG (Vorrang völkerrechtlicher Regelungen vor den Vorschriften des IRG) nur deklaratorischen Charakter hat, ist die Nichtanwendbarkeit des Absatzes 4 konstitutiver Art.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Mit Rücksicht auf die nach dem Übereinkommen zwingend vorgeschriebene Zustimmung des Verurteilten zu seiner Überstellung und im Hinblick darauf, daß die Vollstreckungshilfe auf der Grundlage vertraglicher Beziehungen zu einem überschaubaren Kreis potentieller Vollstreckungsstaaten erfolgt, ist ein durchgreifender Grund für die Beibehaltung einer gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung (§ 71 Abs. 4 IRG) durch den Urteilsstaat bei ausgehenden Ersuchen nach dem Übereinkommen nicht ersichtlich. Durch ihren Wegfall wird eine im Interesse des Verurteilten liegende erheblich schnellere Durchführung der Überstellung erreicht; der Verwaltungsaufwand in dem ersuchenden Staat wird zugleich verringert.“ (Bundestagsdrucksache 12/195, S. 6).

Da das Zusatzprotokoll jedoch bei Verurteilten, die der Ausweisung oder Abschiebung unterliegen (Artikel 3 des Zusatzprotokolls), auf ihre Zustimmung verzichtet, gelten die Erwägungen zur fehlenden Notwendigkeit einer gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung in diesen Fällen nicht. Nach der Systematik des IRG muss bei wesentlichen Eingriffen in die Rechte von Betroffenen eine gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung von Amts wegen vorgesehen werden, sofern die Betroffenen dem Eingriff nicht zustimmen. Dies gilt für die Vollstreckungshilfe im vertragslosen Bereich nach § 71 Abs. 4 IRG. Entsprechend ist es geboten, für die Fälle nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls wieder eine gerichtliche Zulässigkeitsprüfung gemäß § 71 Abs. 4 IRG vorzusehen.

Die Anwendung der Regelung des § 71 Abs. 4 IRG auf Fälle nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls vermeidet eine Zersplitterung des Rechtsschutzes bei Verfahren der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit. Eine Überprüfung von Amts wegen in allen Fällen trägt dem Umstand Rechnung, dass sich im Hinblick auf die häufig schwierigen tatsächlichen und rechtlichen Fragen eine gerichtliche Überprüfung der Zulässigkeit der Vollstreckungshilfe bewährt hat.

Bei dieser gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung wird namentlich geprüft, ob bei Abwägung aller persönlichen Umstände eine Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person in Betracht kommt, ob angesichts der Vollzugs- und Vollstreckungspraxis im Vollstreckungsstaat eine Überstellung überhaupt zulässig ist und ob ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, dass die verurteilte Person im Falle ihrer Überstellung politisch verfolgt wird (vgl. dazu § 6 Abs. 2 IRG). Daneben sind die übergeordneten Wertungen des § 73 IRG (ordre public) zu achten. Die Entscheidung soll durch ein Oberlandesgericht getroffen werden (vgl. dazu nachfolgend Artikel 2).

Hingegen bedarf es bei den von Artikel 2 des Zusatzprotokolls erfassten Fällen der Flucht in einen anderen Vertragsstaat – ebenso wie bei den für die Schengen-Staaten durch die Artikel 68 und 69 des Schengener Durchführungsübereinkommens geregelten und insoweit gleich gelagerten Fluchtfällen – keiner gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG. Hat sich der Verurteilte der Vollstreckung der freiheitsentziehenden Sanktion in Deutschland durch Flucht entzogen, so ist im Vergleich zu den durch Artikel 3 des Zusatzprotokolls geregelten Ausweisungs-/Abschiebefällen das Rechtsschutzbedürfnis des Verurteilten von geringerer Ausprägung. Da sich der Verfolgte bewusst in eine fremde Rechtsordnung begeben hat, scheidet ein schützenswertes Interesse beispielsweise an der Prüfung der Frage, ob er im ersuchten Staat politisch verfolgt wird (§ 71 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 6 Abs. 2 IRG), aus. Bei der Beurteilung des Rechtsschutzinteresses ist ferner zu berücksichtigen, dass im Falle der Flucht des Verurteilten der ersuchte Staat die volle Souveränität über den Verfolgten besitzt. Er kann seitens des ersuchenden Staates beispielsweise nicht daran gehindert werden, den Flüchtigen entgegen Artikel 3 Abs. 4 des Zusatzprotokolls unter Spezialitätsverstoß wegen anderweitiger Straftaten zu verfolgen.

Zu Artikel 2

§ 71 Abs. 4 sieht in seiner derzeitigen Fassung die Zulässigkeitsprüfung durch ein Landgericht vor. Es erscheint jedoch geboten, die Entscheidung nach § 71 Abs. 4 künftig den Oberlandesgerichten zuzuweisen. Hierdurch wird zum einen ein Gleichklang mit den von der Interessenlage der Betroffenen vergleichbaren Auslieferungsfällen geschaffen und die

insoweit bestehende besondere Sachkunde der Oberlandesgerichte nutzbar gemacht. Zum anderen wird das Überstellungsverfahren durch den mit der Zuweisung zu einem Oberlandesgericht verbundenen Wegfall des Instanzenzuges gestrafft. Die Landgerichte verfügen nach der bisherigen Rechtslage über keine besondere Erfahrung bei der Entscheidung von Fällen, in denen Verfolgte gegen ihren Willen an ausländische Justizbehörden überantwortet werden sollen. Weist man aus den vorbenannten Gründen Überstellungen nach dem Zusatzprotokoll künftig den Oberlandesgerichten zu, bietet es sich zwecks Vermeidung einer Zuständigkeitsspaltung bei Überstellungen auf vertragsloser Grundlage an, die Zuständigkeit nach § 71 Abs. 4 insgesamt und nicht nur für die Fälle des Zusatzprotokolls auf die Oberlandesgerichte zu übertragen. Dies wird durch die Änderung der Sätze 2 und 4 des § 71 Abs. 4 sichergestellt.

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes und enthält die übliche Inkrafttretensregelung.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 824. Sitzung am 7. Juli 2006 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 1 ÜAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob und in welcher Weise wegen der Erweiterung des Anwendungsbereichs des Überstellungsausführungsgesetzes auf Vollstreckungsersuchen nach dem Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen und nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) Rechnung zu tragen ist.

Begründung

Fraglich ist, ob in dem beabsichtigten Gesetz gemäß Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG auf eine Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG) hingewiesen werden muss. § 1 ÜAG-E erweitert den Anwendungsbereich des Überstellungsausführungsgesetzes auf Vollstreckungsersuchen nach dem Zusatzprotokoll und dem Schengener Durchführungsübereinkommen. Das geltende Überstellungsausführungsgesetz schränkt das Grundrecht der Freiheit der Person ein und trägt dementsprechend auch dem Zitiergebot Rechnung (§ 14 ÜAG). Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 113, 348 <366/367>) ist das betroffene Grundrecht im Änderungsgesetz auch dann zu benennen, wenn das geänderte Gesetz bereits eine Zitiervorschrift enthält. Zwar verändert der Gesetzentwurf nicht die Eingriffsvoraussetzungen bei denjenigen, die bisher von seinem Anwendungsbereich betroffen sind. Der Gesetzentwurf erweitert jedoch die Eingriffsbefugnisse auf Personen, die nach dem Zusatzprotokoll und nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen überstellt werden sollen. Deshalb sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob und in welcher Weise dem Zitiergebot Rechnung zu tragen ist.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 1 ÜAG)

Die Bundesregierung teilt das mit der Prüfbitte verfolgte Anliegen des Bundesrates, dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Rechnung zu tragen und auf das durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Überstellungsausführungsgesetzes auf Vollstreckungsersuchen nach dem Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen und nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 eingeschränkte Grundrecht der Freiheit der Person hinzuweisen.

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 113, 348 [366 f.]) ist das betroffene Grundrecht im Änderungsgesetz auch dann zu benennen, wenn das geänderte Gesetz bereits eine Zitiervorschrift enthält. Da der Gesetzentwurf die Eingriffsbefugnisse auf Personen erweitert, die nach dem Zusatzprotokoll und nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen überstellt werden sollen, ist auf die Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes) im Änderungsgesetz hinzuweisen.

Die Bundesregierung schlägt daher folgende Formulierung für einen nach Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen einzufügenden Artikel 3 vor:

„Artikel 3

Das Grundrecht der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

Der bisherige Artikel 3 des Gesetzentwurfs wird zu Artikel 4 des Gesetzentwurfs.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333